Legislative Summary LS-447E

BILL C-22: AN ACT TO AMEND THE DIVORCE ACT, THE FAMILY ORDERS AND AGREEMENTS ENFORCEMENT ASSISTANCE ACT, THE GARNISHMENT, ATTACHMENT AND PENSION DIVERSION ACT AND THE JUDGES ACT AND TO AMEND OTHER ACTS IN CONSEQUENCE

Kristen Douglas
Law and Government Division

28 January 2003

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-22

HOUSE OF COMMONS	
Bill Stage	**Date**
First Reading:	10 December 2002
Second Reading:	25 February 2003
Committee Report:	
Report Stage:	
Third Reading:	

SENATE	
Bill Stage	**Date**
First Reading:	
Second Reading:	
Committee Report:	
Report Stage:	
Third Reading:	

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

DESCRIPTION AND ANALYSIS 1

A. Clauses 1-24 – *Divorce Act* 1
1. Clause 1 – Definitions 2
2. Clauses 2-6 – Jurisdiction 2
3. Clause 7 – Duty of Legal Adviser 2
4. Clauses 8-9 – Consequential Amendments 3
5. Clauses 10-12 – Parenting and Contact Orders 3
6. Clauses 13-15 – Enforcement and Assignment of Orders 5
7. Clause 16 – Parenting Orders and the Hague Convention 6
8. Clauses 17-24 – General 6

B. Clauses 25-41 – *Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act* 7
1. Clause 25 – Long Title 7
2. Clauses 26-32 – Terminology 7
3. Clause 33 – Supporting Documents for Applications for Release of Information 7
4. Clauses 34-35 – Information That May Be Released 7
5. Clause 37 – Duration of Garnishments 8
6. Clause 38 – Demand to File a Tax Return 8
7. Clauses 39-41 – General 8

C. Clauses 42-59 – *Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act* 8
1. Clauses 45-52 – Part I, Garnishment and Attachment Proceedings 8
a. Clause 45 – Effect of Payments 8
b. Clause 49 – Effect of Payments by Senate, House of Commons or Library of Parliament 9
c. Clause 50 – Priority, No Liability 9
d. Clause 52 – Monitoring and Research 9
2. Clauses 53-59 – Part II, Division of Pension Benefits 9
a. Clause 55 – Diversion of Greater Than 50 Percent 9
b. Clause 57 – No Liability 9
c. Clause 59 – Monitoring and Research 10

D. Clause 60 – *Judges Act* 10

E. Clauses 61-66 – Consequential Amendments 10

F. Clauses 67-74 – Transitional Provisions, Coordinating Amendments, and Coming Into Force 10

COMMENTARY 11

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-22: AN ACT TO AMEND THE DIVORCE ACT, THE FAMILY ORDERS AND AGREEMENTS ENFORCEMENT ASSISTANCE ACT, THE GARNISHMENT, ATTACHMENT AND PENSION DIVERSION ACT AND THE JUDGES ACT AND TO AMEND OTHER ACTS IN CONSEQUENCE*

INTRODUCTION

Bill C-22 implements part of a federal government strategy to modernize Canada's family justice system, as promised in the 2002 Speech from the Throne. The bill had first reading on 10 December 2002. The Child-centred Family Justice Strategy, announced the same day by Justice Minister Martin Cauchon, would include the legislative changes proposed in Bill C-22, increased funding for family justice services, and funding for the expansion of Unified Family Courts.

The bill amends the *Divorce Act*, and several other statutes, to make a series of changes to federal family law. The *Divorce Act* changes are intended to improve the manner in which decisions are made about parenting of children whose parents divorce. In addition to those changes, amendments are made to two federal statutes (the *Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act*, and the *Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act*) to improve federal processes for enforcing family law orders and judgments.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. Clauses 1-24 – *Divorce Act*

Clauses 1-24 of the bill amend the *Divorce Act* to replace the language of "custody" and "access" with the new terms "parental responsibility" and "contact." In addition

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the Bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

104-03204/

to the linguistic and conceptual changes, the bill provides courts with a new list of factors that apply to decisions surrounding the post-separation parenting of children whose parents divorce. The test for such decisions continues to be that of the "best interests of the child," but judges will now be guided by a new list of statutory criteria.

1. Clause 1 – Definitions

Clause 1 repeals the definitions of "custody" and "custody order" in section 2 of the *Divorce Act*. ("Access" is not a defined term in the Act.) The definition of "accès," currently defined as the right to visit, is repealed from the French version of the Act. New definitions of "contact order" and "parenting order," being orders under clauses 16.1(1) and 16(1) respectively, are added to the Act.

2. Clauses 2-6 – Jurisdiction

Clauses 2, 3 and 4 amend the Act's provisions governing jurisdiction in cases where both spouses commence applications for divorce, variation or corollary relief on the same day. In such cases the Federal Court, Trial Division, has jurisdiction if neither proceeding is discontinued within a certain time. The bill amends the sections to the effect that the current period of 30 days is increased to 40, and the period begins when the central registry of divorce sends notification to the spouses, rather than on the commencement of the actions. Clause 5 adds a new section 5.1, which provides that, if there is no corollary relief or variation proceeding already under way, the court of the province with which the child is most substantially connected has jurisdiction to hear a variation application by a person other than a former spouse. Clause 6 amends section 6 to require a court, where a parenting order is sought and the child involved is most substantially connected with another province, to transfer the matter to the court of that province, unless both spouses agree that the matter should not be transferred or the transfer would harm the child.

3. Clause 7 – Duty of Legal Adviser

Section 9(2) of the *Divorce Act* creates a duty for lawyers to advise their clients about the possibility of negotiating a settlement, and the availability of mediation facilities that might assist in such negotiations. Clause 7 of the bill amends that section to include a requirement to inform clients about other family justice services, as well as mediation, and a requirement that the lawyer discuss with the client his or her obligation to comply with any order under the Act.

4. Clauses 8-9 – Consequential Amendments

Clause 8 updates section 11(4) of the Act to reflect the new language of "parenting arrangements" that is proposed in this bill. Clause 9 amends section 15 to reflect the new numbers of the proposed new corollary relief sections, 16.1 and 16.2.

5. Clauses 10-12 – Parenting and Contact Orders

Clause 10 replaces section 16 of the Act, replacing the concepts of "custody" and "access" with the new regime of parenting orders. A court will be empowered to make an order governing the exercise of parental responsibilities regarding a "child of the marriage," on the application of either or both spouse(s), or of a person who is not a spouse but is a parent of the child, or who stands in the place of a parent. The term "child of the marriage" is defined in the *Divorce Act* as a child of the spouses or former spouses who is under the age of majority, or older but unable "by reason of illness, disability or other cause" to be independent. That definition is not amended by the bill.

A parenting order can allocate parenting time to the applicants, whether spouses, parents or a person who stands in the place of a parent. Parenting time is defined as the period a child spends under the care of a person, whether or not the child is physically with that person during all of the period. A schedule of parenting time may be set out, unless a schedule would be unnecessary, and the parties' responsibilities for making major decisions about the child's health care, education and religion may also be spelled out. A parenting order may also govern responsibility for making other specific types of decisions. Unless the contrary is ordered, parenting time normally includes authority to make day-to-day decisions concerning the child. Parenting orders may also set out the dispute resolution process to be employed in future parenting disputes. Orders under section 16 may be interim, indefinite, or for a set period.

A new section 16(10) permits a court to order that any person with parental responsibilities, if intending to move with or without the child, must give notice of the move to any other person with parental responsibilities. The notice period is 60 days, unless otherwise ordered by the court. Under section 16(11), an order of parental responsibilities includes the right to make inquiries and be given information about the child's health care, education and religion.

Proposed section 16.1 permits a court to make a contact order in favour of an applicant other than a spouse. Such an application, which may not be brought by a child's parents, may be made only with leave of the court. On an application for leave, the court is required to consider all relevant factors, including the significance of the relationship between the child and the applicant, and the necessity of an order to facilitate contact between them. Contact granted under such an order could be in the form of visits, phone or written communication, or any other method of communication.

Under section 16.2, the test to be followed by courts making parenting and contact orders is the best interests of the child, as is currently the case under section 16(8) of the *Divorce Act*. Proposed section 16.2(2) sets out a series of factors to be considered by a court in determining what is in the best interests of the child. The factors include the child's needs, including the child's need for stability; the benefit to the child of maintaining relationships with both spouses; the history of care for the child; any family violence; the child's cultural, linguistic, religious and spiritual upbringing or heritage, including any Aboriginal heritage; the child's views; proposed plans for the child's care; the relationships between the child and the spouses, or the child and each sibling, grandparent or other significant person; the applicants' abilities to care for the child and to communicate and cooperate; and any court order or criminal conviction relevant to the well-being of the child.

Family violence is defined in section 16.2 to include behaviour by a family member causing physical harm, or fear of harm, to the child or another family member. It does not include acts of self-protection or to protect someone else. Family violence is to be established for the purposes of these applications on the civil test of a balance of probabilities, rather than the criminal standard of beyond a reasonable doubt.

Clause 11 replaces parts of section 17, which deals with variation applications, to reflect the new language of parenting and contact orders proposed in the bill. A new section 17(6.6) provides that in applications to vary child and spousal support orders, priority is to be given to child support. This is consistent with the current section 15.3, which deals with initial applications for child and spousal support.

Clause 11(4) repeals section 17(9) of the Act, by which the "maximum contact" principle is made applicable to variation applications. The effect of the bill is to repeal this rule for both initial and variation applications. The maximum contact principle required courts to

give effect to the principle that a child should have as much contact with each spouse as is consistent with the best interests of the child, and to take into consideration the willingness of the person applying for custody to facilitate such contact. Similar principles are reflected in the proposed section 16.2(2) list of factors to consider in making best interests determinations under the bill. That section requires the court to consider the benefit to the child of developing and maintaining meaningful relationships with both spouses, and each spouse's willingness to support the development and maintenance of the child's relationship with the other spouse.

Clause 12 replaces sections 17.1 to 19 of the Act. New section 17.1, dealing with inter-provincial variation applications, allows evidence by affidavit, or by other means of telecommunication if the rules of the court permit, rather than on the consent of the spouses, as the current section provides.

At present, under section 18 of the Act, anyone seeking a variation of a support order whose former spouse resides in another province must apply for a provisional order, which is of no legal effect until it is confirmed by the court of the province in which the respondent resides. Proposed section 18 replaces the provisional order process with one in which the applicant spouse submits an application to the Attorney General of his or her province, and the application is forwarded to the other former spouse. Both parties have the opportunity to make submissions, whether orally, by affidavit or by any means of telecommunications permitted by the court rules; on the basis of those submissions, the court may vary, rescind or suspend the support order.

Section 19 permits a respondent who lives in a different province from the applicant, upon receipt of an application to vary a support order, to request that the application proceed under section 18. If the respondent has assigned the support order to a government agency, then that agency, the "assignee," may request the conversion. If the respondent does not choose conversion to the section 18 procedure, then the application will proceed in the applicant's province under sections 17 and 17.1.

6. Clauses 13-15 – Enforcement and Assignment of Orders

Clauses 13-15 make very minor changes to the Act, including the addition of a heading *Enforcement and Assignment of Orders* before section 20.

7. Clause 16 – Parenting Orders and the Hague Convention

Clause 16 adds a new section 22.1, which permits the court to specify in a parenting order which person or persons has or have custody or access rights for the purposes of the *Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction*. In the absence of such a provision in a parenting order, section 22.1(2) provides that any person granted parenting time under a parenting order has custody for the purposes of the Convention. New section 22.2 provides that provincial law applies to issues concerned with parental responsibilities, unless the provincial law is inconsistent with an order under the Act.

8. Clauses 17-24 – General

Clause 17 makes section 25(2), which permits provincial bodies with authority for developing court rules to make rules governing divorce proceedings, subject to sections 18 to 19.2 and the regulations under sections 26 and 26.1 (the central divorce registry and the child support guidelines).

Clause 18 allows either or both former spouses to request that the provincial child support enforcement agency recalculate child support in accordance with the child support guidelines on the basis of updated information.

Clause 19 adds a new section 25.2, which permits the Minister of Justice to collect information from court files for research or statistical purposes. Personal information so collected may be disclosed only for research or statistical purposes to specified researchers.

Under clause 20, new regulation-making powers are to be created concerning: the collection, use and disclosure of information by the central divorce registry; the collection, use and disclosure of information for statistical purposes; and the conduct of inter-provincial variation proceedings under section 18. Clause 21 expands the powers of Cabinet to establish guidelines governing child support orders, adding the power to make guidelines respecting the production of information about the circumstances giving rise to variation applications in respect of child support orders.

Clause 22 repeals section 28 of the *Divorce Act*, which required the Minister of Justice to undertake a comprehensive review of the Federal Child Support Guidelines and to make a report to Parliament within five years of the coming into force of the section. That review was undertaken, and the Minister's report tabled in May 2002.

Clauses 23 and 24 require that the Act be amended by replacing the terminology of "custody" and "access" with parenting and contact orders in various provisions.

B. Clauses 25-41 – *Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act*

Clauses 25-41 would make a number of amendments to the *Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act* (FOAEAA), primarily to update its terminology to reflect the changes that will be made to the *Divorce Act* by the bill. New provisions empower the Minister of Justice to monitor and research the effectiveness of enforcement practices.

1. Clause 25 – Long Title

The long title of the FOAEAA is amended to add a phrase referring to the already-existing provisions of the Act governing the denial of certain licences to support debtors who are in persistent arrears.

2. Clauses 26-32 – Terminology

Clauses 26, 29 and 30 add the new terminology of parenting and contact to provisions currently referring to custody and access orders and agreements. Clause 28 removes the requirement of Cabinet approval from section 6, which deals with agreements concerning comprehensive pension plans. Clauses 31 and 32 replace words referring to officers of the court with the words "persons on the staff of the court" in sections 12 and 13 of the FOAEAA.

3. Clause 33 – Supporting Documents for Applications for Release of Information

Clause 33 deletes section 14(3) and (4), which currently sets out requirements for the contents of affidavits to accompany applications by provincial enforcement services.

4. Clauses 34-35 – Information That May Be Released

Clause 34 deletes the list currently set out in section 16 of information that may be released from federal data banks under the FOAEAA, and replaces it with a new section 16 providing that the information that may be released is that designated by the regulations. A new power to create such regulations is set out in new section 22(b.1).

5. Clause 37 – Duration of Garnishments

Clause 37 amends sections 28 and 29 to provide that service of a garnishee summons or enforcement application will bind the federal government for a period of 12 years in respect to all garnishable moneys owed to a particular debtor. The current period is 5 years.

6. Clause 38 – Demand to File a Tax Return

Clause 38 adds a new section 37.1, which permits the Minister of National Revenue to demand that a debtor file a tax return in a year when the Minister knows or suspects that garnishable moneys would be owed to that debtor if a return were filed.

7. Clauses 39-41 – General

Clause 39 repeals section 77, which protects the federal government from liability under the FOAEAA, but that section is re-inserted by clause 40, and renumbered 78.2. A new section 78.1 is also added, permitting the Minister of Justice to monitor the effectiveness of practices under this Act and conduct research for related purposes.

C. Clauses 42-59 – *Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act*

These clauses make a number of very technical, minor changes to the *Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act* (GAPDA), including a number to address English-French concordance.

1. Clauses 45-52 – Part I, Garnishment and Attachment Proceedings

a. Clause 45 – Effect of Payments

Clause 45 adds a new section 11(3.1), clarifying that payment from the federal government to a provincial enforcement service under the GAPDA is effective in discharging a debt, as would be a payment into court. A new section 11(5) would provide that if more is paid to a creditor than was owed, then the excess becomes a debt due to the federal government, recoverable by deduction from any other moneys owed to that creditor.

b. Clause 49 – Effect of Payments by Senate, House of Commons or Library of Parliament

Clause 49 adds a new section 23(3.3) clarifying that payment by the Senate, House of Commons or Library of Parliament to a provincial enforcement service under the GAPDA is effective in discharging a debt, as would be a payment into court. Also, a new section 23(5) provides that if more is paid to a creditor than was owed, then the excess becomes a debt due to the Senate, House of Commons or Library of Parliament, recoverable by deduction from any other moneys owed to that creditor.

c. Clause 50 – Priority, No Liability

Clause 50 adds a new section 28.1, which provides that a garnishee summons for the enforcement of a family support obligation has priority over one for the enforcement of another type of debt. It also adds a new section 28.2 protecting the federal government and the Senate, House of Commons and Library of Parliament from liability arising from actions under Part I of the GAPDA.

d. Clause 52 – Monitoring and Research

This clause permits the Minister of Justice to monitor the efficiency of garnishment policies under Part I of the GAPDA, and to conduct related research. Information obtained for research and monitoring purposes may be released only to government or parliamentary employees, or to provincial enforcement services.

2. Clauses 53-59 – Part II, Division of Pension Benefits

a. Clause 55 – Diversion of Greater Than 50 Percent

Section 40.1 of the GAPDA allows for the diversion of more than 50 percent of a net pension benefit where the support order or judgment is for arrears of payments. Clause 55 amends that section to provide that the amount diverted may exceed 50 percent only when the percentage is specified in the order or judgment.

b. Clause 57 – No Liability

Clause 57 adds a new section 40.1, which protects the federal government from liability for any action under Part II of the GAPDA.

c. Clause 59 – Monitoring and Research

This clause permits the Minister of Justice to monitor the efficiency of pension benefit diversion policies under Part II of the GAPDA, and to conduct related research. Information obtained for research and monitoring purposes may be released only to government or parliamentary employees, or to provincial enforcement services.

D. Clause 60 – *Judges Act*

Clause 60 amends section 24(4) of the *Judges Act* to increase the number of salaries that could be paid at one time for judges appointed to Unified Family Courts from 36 to 98.

E. Clauses 61-66 – Consequential Amendments

Clauses 61-66 make a series of amendments to the *Criminal Code* and the *Firearms Act* to reflect the new terminology of parenting and contact orders proposed in the bill.

F. Clauses 67-74 – Transitional Provisions, Coordinating Amendments, and Coming Into Force

Clause 67 provides that divorce proceedings commenced before section 10 of the bill – which deals with parenting orders – comes into effect will be determined under the current *Divorce Act* rather than the bill. Clause 68 specifies that the coming into force of the changes proposed under the bill will not constitute a material change of circumstances, for the purpose of variation applications. Clause 69 provides that orders made under the current *Divorce Act* may be amended or varied under the new provisions as amended by the bill, as if the order were a parenting or contact order rather than a custody or access order.

Clause 70 provides for provisional orders made before clause 12 of the bill comes into force, but not yet served on the respondent, to be treated as inter-provincial applications under the new section 18(2), rather than as a provisional order as set out in the current Act. If a provisional order made before that time has already been served on a respondent, then it will be dealt with as a provisional order under section 19 of the current Act.

COMMENTARY

When parents separate, some of the most difficult choices they make deal with the schedules and residence of their children, and whether responsibility for making decisions about the children will be assumed by one parent or shared. If those parents divorce, any parenting decisions they cannot make themselves will be governed by the federal *Divorce Act*.

Under Canada's Constitution, authority to legislate in relation to family law is shared between the federal and provincial/territorial governments. While the *Constitution Act, 1867* reserves the area of divorce to the federal Parliament, it grants jurisdiction with respect to property and civil rights to the provincial legislatures. Parliament has exclusive jurisdiction to legislate in the area of divorce law, which includes corollary matters such as support and custody. Provincial legislation in the family law area covers all matters related to the separation of unmarried couples; it also applies to matters such as property division, enforcement of support and other obligations, as well as support and custody in cases involving unmarried couples or married couples where no divorce is sought. Provincial law also governs adoption, child protection, change of name, and matters related to the administration of the courts.

Canada's family law system – the primary federal component of which is the *Divorce Act* – focuses on the best interests of the children in guiding parents who are making decisions about the children's living arrangements and parental authority for decision-making. The current language of the *Divorce Act* permits courts to make orders about custody of, and access to, children whose parents divorce. A similar test guides judges making custody and access decisions under provincial family statutes. In recent years, a number of criticisms have been levelled at this system, raising questions about its effectiveness as the forum for resolving disputes and its ability to enable families to recover and move on.

The term "custody" had its origins in the common law and meant the physical care of, and control over, the child. The term has been broadened to include the whole range of guardianship rights and responsibilities – the duty to maintain, protect, educate and provide for the child, and the power to discipline. When marriages are intact, custodial rights are vested in both parents; when the parents separate, those rights are generally divided between them.

Access rights include the right to visit with the child, as well as rights to information about the child's well-being, education, medical needs and religion. Although the

most common arrangement is for one parent to be granted custody of the children, with the other granted access according to a detailed schedule, in some cases custodial rights and responsibilities are divided between the parents. Where the parents are to share custody of their children, the plan may involve substantially equal sharing of decision-making power or residential time, or both.

Critics of the family law system have long argued that undue attention is paid to the rights or interests of parents, obscuring the needs of their children. Some charge that gender bias in the family law system unfairly favours women by awarding custody to them disproportionately often. Men's or fathers' rights groups have organized in many communities to press for shared parenting or joint custody arrangements to be recognized as beneficial to children, or even for such arrangements to become the norm. They cite the destructive consequences for both children and fathers of minimal father-access, and the too-frequent exclusion of fathers from their children's lives post-divorce.

On the other hand, a number of women argue that gender differences in parenting in both intact and divided families mean that they must shoulder an unequal burden for parenting, resulting in disadvantage to them at home and in the workplace. They argue that mother-custody recognizes and continues the arrangement most families adopt before separation, preventing undue disruption to the children. These women generally advocate recognition of their pre-separation parenting roles, and seek improved legal responses to the economic consequences that women and their children often experience upon separation or divorce. Also, a number of women argue that the family law system fails to protect mothers and children adequately from domestic violence.

The language of custody/access has been extensively criticized as promoting a winner-loser result, which can be destructive because it exacerbates conflict between parents and can result in the marginalization of the non-custodial parent, who may feel that he or she is reduced to the status of visitor in the life of a child. Even the word "custody" is problematic because of its application in the criminal justice field. The words custody and access are seen as inappropriate for describing the role, rights and responsibilities that separated and divorced parents retain toward their children.

During the 1996-1997 parliamentary study of Bill C-41, which amended the *Divorce Act* to provide for the establishment of mandatory child support guidelines, witnesses

raised concerns about the inadequacy of the legal system's mechanisms to deal with custody and access following divorce. Responding to these appeals, a joint parliamentary committee was struck to study the issues facing children whose parents divorce, and to look for better ways to ensure positive outcomes for these children. This Special Joint Committee on Child Custody and Access, co-chaired by Senator Landon Pearson and Roger Gallaway, MP, began its public hearings in February 1998.

The Special Joint Committee's report, entitled *For the Sake of the Children*, was tabled in December 1998. It contained 48 recommendations covering many aspects of the contentious area of custody and access law and practice. The Committee had heard from more than 500 witnesses during 39 public meetings held in every province. The report contained dissenting opinions by the Reform Party, the Bloc Québécois and the New Democratic Party.

The Committee's recommendations addressed legal issues at the international, federal and provincial levels, as well as other questions, such as funding, social policy and education. With respect to the *Divorce Act*, the Committee recommended that the terminology of "custody" and "access" be replaced with a new concept of "shared parenting." This concept, as the report stresses, was intended not to create a presumption in favour of joint custody, but to enhance the roles of both parents in their children's lives, regardless of the residential arrangements that may be made. The Committee also recommended that decisions about post-separation parenting arrangements be made on the basis of the "best interests of the child," and that the *Divorce Act* be amended to include a list of statutory criteria to be used in determining a particular child's best interests. Although not completely consistent with the Committee's recommendations, Bill C-22 reflects the Committee's conclusions in some key areas. The bill changes the language of custody and access, replacing it with concepts of parental responsibility and contact, and it adds a list of statutory criteria for the best interests determinations to be made by courts.

The Government responded to *For the Sake of the Children* with a document entitled *Strategy for Reform*, released in May 1999. That document refers to the Justice Department's statutory obligation to provide Parliament, by 1 May 2002, with the results of a comprehensive review of the provisions and operations of the Child Support Guidelines and the determination of child support. The Department's announced intention was to integrate the development of reforms to custody and access issues into that ongoing review process. Further

study and research were also to be carried out jointly with the provinces, including public consultations on specific reform proposals in 2001.

The federal, provincial and territorial governments initiated a joint consultation process in April 2001 to give Canadians the opportunity to share their views with governments on custody, access and child support issues. Members of the public and interested professionals were sent a discussion document entitled *Putting Children's Interests First: Custody, Access and Child Support in Canada*, and could respond to it until July 2001. The paper reviewed the current services and laws responding to the areas of child support and custody/access, listed a series of legislative and service options, and asked for participants' preferences regarding each of the options.

The report resulting from these consultations, *Report of Federal-Provincial-Territorial Consultations on Custody, Access and Child Support in Canada*, was released in November 2001. The information gathered through the consultation process was intended to assist the Minister of Justice in preparing the report required for the statutory five-year review of the Federal Child Support Guidelines. The Minister's report, entitled *Children Come First: A Report to Parliament on the Provisions and Operation of the Federal Child Support Guidelines*, was tabled on 29 April 2002. That report was followed by the November 2002 final report of the Federal-Provincial-Territorial Family Law Committee: *Children Come First*. Many of the issues and possible directions for reform explored in these documents are consistent with the proposals announced in December 2002 as the federal Child-centred Family Justice Strategy, which includes Bill C-22.

Predictably, reaction to Bill C-22 has been divided and, in some cases, heated, and has focused primarily on clauses 10 to 12, which deal with parenting and contact orders. The absence of a presumption in favour of joint custodial arrangements has been seen by some as a failure to attach sufficient importance to the role of both parents in their children's lives following divorce. The removal of the "friendly parent rule," or the maximum contact rule, that is currently found in sections 16(10) and 17(9) of the *Divorce Act* has been criticized as a change that promotes mother-custody and perpetuates gender bias in the system. However, as noted above, the principle behind that rule would not be deleted from the Act altogether. Bill C-22 would promote the desirability of a child's maintaining meaningful relationships with both parents through the inclusion of that factor in the statutory list to be set out in new section 16.2.

The effectiveness of changing the language of custody and access in favour of new language such as "parental responsibilities" and "contact" – as has been done in a number of other countries in recent years, including the United Kingdom, France, Australia and some U.S. states – has not yet been demonstrated. Some critics suggest that in order to actually reduce conflict between separating spouses and promote better outcomes for their children, factors other than legislation will have to change. Parenting roles in intact families as well as in separated and divorced ones, and societal attitudes toward parenting, may also have to change significantly before a pattern of healthier, less adversarial post-separation parenting decision-making emerges for more couples.

Besides Bill C-22, the Child-centred Family Justice Strategy announced in December 2002 also includes increased funding for family justice services such as mediation, parenting education and other court-related services. The federal commitment is for $63 million in new funding over five years to the provinces and territories. Another $16.1 million is committed to the expansion of Unified Family Courts across the country, to provide for 62 new judges. Unified Family Courts are seen as better able to promote positive outcomes by permitting one court level to handle all family law matters, presided over by judges with special expertise in family law and the difficulties facing families during and after separation.

PROJET DE LOI C-22 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE DIVORCE, LA LOI D'AIDE À L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES ET DES ENTENTES FAMILIALES, LA LOI SUR LA SAISIE-ARRÊT ET LA DISTRACTION DE PENSIONS, LA LOI SUR LES JUGES ET D'AUTRES LOIS EN CONSÉQUENCE

Kristen Douglas
Division du droit et du gouvernement

Le 28 janvier 2003

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-22

CHAMBRE DES COMMUNES		SÉNAT	
Étape du projet de loi	**Date**	**Étape du projet de loi**	**Date**
Première lecture :	10 décembre 2002	Première lecture :	
Deuxième lecture :	25 février 2003	Deuxième lecture :	
Rapport du comité :		Rapport du comité :	
Étape du rapport :		Étape du rapport :	
Troisième lecture :		Troisième lecture :	

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

DESCRIPTION ET ANALYSE 2

A. Articles 1 à 24 – *Loi sur le divorce* 2
1. Article 1 – Définitions 2
2. Articles 2 à 6 – Compétence 2
3. Article 7 – Devoir de l'avocat 3
4. Articles 8 et 9 – Modifications corrélatives 3
5. Articles 10 à 12 – Ordonnances parentales et ordonnances sur les contacts personnels 3
6. Articles 13 à 15 – Force exécutoire des ordonnances et cession de créance 6
7. Article 16 – Ordonnances parentales et Convention de La Haye 6
8. Articles 17 à 24 – Dispositions générales 7

B. Articles 25 à 41 – *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales* 8
1. Article 25 – Titre intégral 8
2. Articles 26 à 32 – Terminologie 8
3. Article 33 – Documents étayant les demandes de divulgation d'information 8
4. Articles 34 et 35 – Information pouvant être divulguée 9
5. Article 37 – Durée de saisie-arrêt 9
6. Article 38 – Demande de production de déclaration d'impôt 9
7. Articles 39 à 41 – Dispositions générales 9

C. Articles 42 à 59 – *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions* 9
1. Articles 45 à 52 – Partie I : Saisie-arrêt et procédures de confiscation 10
a. Article 45 – Effet des paiements 10
b. Article 49 – Effet des paiements du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement 10
c. Article 50 – Priorité, immunité 10
d. Article 52 – Suivi et recherche 10
2. Articles 53 à 59 – Partie II : Répartition des prestations de pension 11
a. Article 55 – Distraction de plus de 50 p. 100 11
b. Article 57 – Immunité 11
c. Article 59 – Suivi et recherche 11

D. Article 60 – *Loi sur les juges* 11

E. Articles 61 à 66 – Modifications corrélatives 12

F. Articles 67 à 74 – Dispositions transitoires, dispositions de coordination et entrée en vigueur 12

COMMENTAIRE 12

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-22 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE DIVORCE, LA LOI D'AIDE À L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES ET DES ENTENTES FAMILIALES, LA LOI SUR LA SAISIE-ARRÊT ET LA DISTRACTION DE PENSIONS, LA LOI SUR LES JUGES ET D'AUTRES LOIS EN CONSÉQUENCE*

INTRODUCTION

Le projet de loi C-22 concrétise une partie de la stratégie fédérale visant à moderniser le système de justice familiale au Canada, comme l'avait promis le gouvernement dans le Discours du trône de 2002. Le projet a été adopté en première lecture le 10 décembre 2002. La Stratégie de justice familiale axée sur l'enfant, annoncée le même jour par le ministre de la Justice Martin Cauchon, comprend les modifications législatives proposées dans le projet de loi C-22, un financement supplémentaire des services de justice familiale et le financement de l'expansion des tribunaux unifiés de la famille.

Le projet de loi modifie la *Loi sur le divorce* et plusieurs autres lois pour apporter une série de changements au droit fédéral de la famille. Les changements apportés à la *Loi sur le divorce* sont destinés à améliorer la façon dont les décisions sont prises relativement aux responsabilités parentales à l'égard des enfants dont les parents divorcent. Des modifications sont également apportées à deux autres lois fédérales (la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales* et la *Loi sur la saisie-arrêt et sur la distraction de pensions*) pour améliorer les procédures fédérales d'exécution des ordonnances et des jugements en matière de droit de la famille.

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Articles 1 à 24 – *Loi sur le divorce*

Les articles 1 à 24 du projet de loi modifient la *Loi sur le divorce* (la *Loi*) pour remplacer les termes « garde » et « accès » par « responsabilité parentale » et « contact ». Outre les changements d'ordre linguistique et conceptuels, le projet de loi fournit aux tribunaux une nouvelle liste de facteurs applicables aux décisions relatives aux responsabilités parentales à l'égard des enfants après le divorce de leurs parents. Le critère continue d'être celui de « l'intérêt de l'enfant », mais les juges seront désormais guidés par une nouvelle liste de critères officiels.

1. Article 1 – Définitions

L'article 1 du projet de loi abroge les définitions des termes « garde » et « ordonnance de garde » à l'article 2 de la *Loi*. La définition du terme « accès » (qui n'a pas d'équivalent défini dans la version anglaise de la *Loi*), actuellement défini comme droit de visite, est abrogée dans la version française de la *Loi*. Le paragraphe 1(4) définit les nouvelles expressions « ordonnance parentale » et « ordonnance sur les contacts personnels », deux types d'ordonnances rendues en vertu des paragraphes 16(1) et 16.1(1) respectivement.

2. Articles 2 à 6 – Compétence

Les articles 2, 3 et 4 du projet de loi modifient les dispositions de la *Loi* relatives à la compétence lorsque les deux époux déposent une demande de divorce, de modification ou de mesures accessoires le même jour. Dans ce cas, c'est la Section de première instance de la Cour fédérale qui est compétente si aucune des deux actions n'est interrompue dans un certain délai. Le projet de loi fait passer le délai de 30 à 40 jours, et la période commence lorsque le bureau d'enregistrement des actions en divorce envoie l'avis aux époux plutôt lorsque les actions sont intentées. L'article 5 du projet de loi ajoute à la *Loi* un nouvel article 5.1, qui prévoit que, s'il n'y a pas d'action en mesures accessoires ou en modification en cours, c'est le tribunal de la province où l'enfant a ses principales attaches qui est compétent pour entendre une demande de modification déposée par une personne autre qu'un ex-époux. L'article 6 du projet de loi modifie l'article 6 de la *Loi* pour exiger qu'un tribunal saisi d'une demande d'ordonnance

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

parentale concernant un enfant dont les principales attaches se trouvent dans une autre province renvoie l'affaire au tribunal de ladite province, à moins que les deux époux conviennent que l'affaire ne devrait pas être renvoyée ou que cela puisse faire du tort à l'enfant.

3. Article 7 – Devoir de l'avocat

Le paragraphe 9(2) actuel de la *Loi* oblige les avocats à informer leurs clients de la possibilité de négocier un règlement et de la disponibilité de services de médiation susceptibles de faciliter ces négociations. L'article 7 du projet de loi modifie cette disposition pour préciser que les avocats ont l'obligation d'informer leurs clients de l'existence de la médiation ainsi que d'autres services de justice familiale et de discuter avec eux de leur obligation de se conformer aux ordonnances rendues en vertu de la *Loi*.

4. Articles 8 et 9 – Modifications corrélatives

L'article 8 du projet de loi met à jour le paragraphe 11(4) de la *Loi* compte tenu du nouveau vocabulaire proposé dans le projet de loi (« exercice des responsabilités parentales »). L'article 9 du projet de loi modifie l'article 15 de la *Loi* compte tenu des nouveaux numéros des dispositions relatives aux mesures accessoires (art. 16.1 et 16.2 proposés de la *Loi*).

5. Articles 10 à 12 – Ordonnances parentales et ordonnances sur les contacts personnels

L'article 10 du projet de loi remplace l'article 16 de la *Loi* et les termes « garde » et « accès » par le nouveau système d'ordonnances parentales. Un tribunal aura le pouvoir de rendre une ordonnance concernant l'exercice des responsabilités parentales à l'égard d'un « enfant à charge », à la demande de l'un ou l'autre ou des deux époux ou d'une personne qui n'est pas un époux, mais est l'un des parents de l'enfant ou en tient lieu. L'« enfant à charge » est défini dans la *Loi* comme un enfant des époux ou des ex-époux qui est mineur ou qui est majeur mais ne peut, « pour cause [...] de maladie ou d'invalidité », subvenir à ses propres besoins. Cette définition demeure identique dans le projet de loi.

Une ordonnance parentale peut attribuer du temps parental aux requérants, qu'il s'agisse des parents, du conjoint ou d'une personne qui tient lieu de parent. Le temps parental est défini comme étant la période pendant laquelle l'enfant est confié à une personne, que

l'enfant soit physiquement ou non avec la personne pendant toute cette période. Il est possible de dresser un calendrier du temps parental, à moins que cela ne soit pas nécessaire, et il est également possible de formuler les responsabilités des parties à l'égard des principales décisions relatives à la santé, à l'éducation et à l'éducation religieuse de l'enfant. Une ordonnance parentale peut également concerner la responsabilité relative à d'autres types de décisions précises. À moins d'indication contraire de la part du tribunal, le temps parental comprend en principe le pouvoir de prendre les décisions quotidiennes concernant l'enfant. Les ordonnances parentales peuvent également indiquer le mode de règlement des différends à employer en cas de conflit ultérieur. Les ordonnances rendues en vertu de l'article 16 peuvent être provisoires, d'une durée déterminée ou d'une durée indéterminée.

Le nouveau paragraphe 16(10) de la *Loi* permet au tribunal d'ordonner que toute personne assujettie à des responsabilités parentales, si elle a l'intention de déménager avec ou sans l'enfant, donne un préavis du déménagement à toute autre personne également assujettie à des responsabilités parentales à l'égard de l'enfant. Le délai de préavis est de 60 jours, à moins d'ordonnance contraire du tribunal. Aux termes du paragraphe 16(11), une ordonnance parentale comporte le droit de demander et d'obtenir des renseignements sur la santé, l'éducation et l'éducation religieuse de l'enfant.

L'article 16.1 proposé permet au tribunal de rendre une ordonnance sur les contacts personnels en faveur d'un requérant autre que l'un des époux. Une requête de ce genre, qui ne peut être présentée par un des parents de l'enfant, est subordonnée à l'autorisation du tribunal. Pour autoriser la demande, le tribunal doit tenir compte de tous les facteurs utiles, dont l'importance de la relation entre l'enfant et le requérant et la nécessité de rendre une ordonnance pour faciliter le contact entre eux. Le contact accordé en vertu d'une ordonnance de ce genre peut prendre la forme de visites, de communications téléphoniques ou écrites ou de toute autre forme de communication.

Aux termes de l'article 16.2, le critère que les tribunaux doivent appliquer pour rendre des ordonnances parentales et des ordonnances sur les contacts personnels est l'intérêt de l'enfant, comme le prévoit actuellement le paragraphe 16(8) de la *Loi*. Le paragraphe 16.2(2) proposé énonce une série de facteurs dont le tribunal doit tenir compte lorsqu'il détermine ce qui est dans l'intérêt de l'enfant. Ces facteurs sont notamment les besoins de l'enfant, son besoin de stabilité, l'avantage de maintenir des relations avec les deux époux, les antécédents de soin de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'enfant, les antécédents éventuels de violence familiale, l'éducation ou le patrimoine culturels, linguistiques, religieux et spirituels de l'enfant, notamment s'il est autochtone, l'opinion de l'enfant, les plans prévus pour prendre soin de lui, la relation entre l'enfant et les époux ou avec ses frères et sœurs, ses grands-parents ou toute autre personne qui compte pour lui, la capacité du requérant à prendre soin de l'enfant et à communiquer et coopérer et toute ordonnance judiciaire ou condamnation pénale pouvant avoir un effet sur le bien-être de l'enfant.

Au sens de l'article 16.2, la violence familiale s'entend notamment du comportement d'un membre de la famille causant des blessures physiques à l'enfant ou à un autre membre de la famille ou les portant à craindre pour leur sécurité. Elle n'inclut pas les actes visant à se protéger soi-même ou à protéger quelqu'un d'autre. Pour ces requêtes, la preuve de l'existence d'une situation de violence familiale se fait selon la prépondérance des probabilités (critère applicable au civil) et non selon la probabilité au-delà de tout doute raisonnable (critère applicable au criminel).

L'article 11 du projet de loi remplace des parties de l'article 17 de la *Loi*, qui a trait aux demandes de modification, compte tenu des nouvelles expressions employées dans le projet de loi : « ordonnance parentale » et « ordonnance sur les contacts personnels. Le nouveau paragraphe 17(6.6) prévoit que, dans les demandes de modification d'ordonnances alimentaires relatives aux enfants et à l'époux, la priorité sera donnée au soutien des enfants. Cela est conforme à l'actuel article 15.3, qui a trait aux demandes initiales de mesures alimentaires pour les enfants et l'époux.

Le paragraphe 11(4) du projet de loi abroge le paragraphe 17(9) de la *Loi*, selon lequel le principe du « maximum de communication » s'applique aux demandes de modification. Le projet de loi a pour effet d'abroger cette règle pour les demandes initiales et les demandes de modification. Le principe du maximum de communication exigeait que les tribunaux appliquent le principe selon lequel l'enfant devait avoir avec les deux époux le maximum de communication qui était compatible avec son intérêt et qu'ils tiennent compte de la disposition de la personne demandant la garde de l'enfant à faciliter ces contacts. Des principes semblables jouent dans le paragraphe 16.2(2) proposé, qui énumère les facteurs dont il y a lieu de tenir compte pour déterminer l'intérêt de l'enfant. Cette disposition suppose que le tribunal évalue l'avantage que l'enfant aura à développer et à entretenir des relations véritables avec les deux époux et la disposition de chaque époux à appuyer le développement et le maintien des relations de l'enfant avec l'autre époux.

L'article 12 du projet de loi remplace les articles 17.1 à 19 de la *Loi*. Le nouvel article 17.1, qui traite des demandes de modification interprovinciales, permet de témoigner par affidavit ou par tout autre mode de télécommunications si les règles du tribunal le permettent, au lieu d'exiger le consentement des époux, comme c'est actuellement le cas.

À l'heure actuelle, aux termes de l'article 18 de la *Loi*, toute personne demandant une modification d'ordonnance alimentaire et dont l'ex-époux réside dans une autre province doit demander une ordonnance provisoire, qui n'a aucune valeur juridique tant qu'elle n'est pas confirmée par le tribunal de la province où réside le défendeur. L'article 18 proposé remplace la procédure d'obtention d'une ordonnance provisoire par une procédure aux termes de laquelle le demandeur présente une demande au procureur général de sa province, après quoi la demande est acheminée à son ex-époux. Les deux parties ont la possibilité de faire des observations, oralement, par affidavit ou par tout autre mode de télécommunications autorisé par les règles du tribunal. C'est en fonction de ces observations que le tribunal peut décider de modifier, d'annuler ou de suspendre l'ordonnance alimentaire.

L'article 19 permet à un défendeur résidant dans une province autre que celle du demandeur, lorsqu'il reçoit une demande de modification d'ordonnance alimentaire, de demander que la requête soit traitée conformément à l'article 18. Si le défendeur a confié l'ordonnance alimentaire à un organisme gouvernemental, cet organisme (le « cessionnaire ») peut demander la conversion. Si le défendeur n'opte pas pour la conversion à la procédure prévue à l'article 18, la requête sera traitée dans la province du demandeur conformément aux articles 17 et 17.1.

6. Articles 13 à 15 – Force exécutoire des ordonnances et cession de créance

Les articles 13 à 15 du projet de loi apportent des changements très mineurs à la *Loi*, notamment en ajoutant l'intertitre *Force exécutoire des ordonnances et cession de créance* avant l'article 20.

7. Article 16 – Ordonnances parentales et Convention de La Haye

L'article 16 du projet de loi ajoute à la *Loi* le paragraphe 22.1, qui permet au tribunal de préciser dans une ordonnance parentale la ou les personnes qui ont la garde de l'enfant ou sont autorisées à avoir des contacts avec lui pour l'application de la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants. Faute d'une disposition en ce

sens dans une ordonnance parentale, le nouveau paragraphe 22.1(2) de la *Loi* prévoit que toute personne ayant obtenu du temps parental aux termes d'une ordonnance parentale a la garde de l'enfant pour l'application de la Convention. Le nouveau paragraphe 22.2 prévoit que c'est le droit provincial qui s'applique aux questions relatives aux responsabilités parentales, à moins que le droit provincial contredise une ordonnance rendue en application de la *Loi*.

8. Articles 17 à 24 – Dispositions générales

L'article 17 du projet de loi subordonne le paragraphe 25(2) – qui permet à des corps provinciaux autorisés à créer des règles judiciaires de créer des règles régissant les procédures de divorce – aux articles 18 à 19.2 de la *Loi* et aux règlements (bureau central d'enregistrement des actions en divorce et lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants) pris en vertu des articles 26 et 26.1 de la *Loi*.

L'article 18 du projet de loi permet à l'un ou à l'autre des deux époux ou aux deux de demander à l'organisme provincial chargé d'exécuter les ordonnances alimentaires pour enfants de refaire le calcul de la pension alimentaire à l'aide des lignes directrices et en fonction de nouveaux renseignements.

L'article 19 du projet de loi ajoute à la *Loi* le nouvel article 25.2, qui permet au ministre de la Justice de recueillir de l'information dans les dossiers judiciaires à des fins de recherche ou de statistique. Les renseignements personnels ainsi recueillis ne peuvent être communiqués qu'à des fins de recherche et de statistique et à des chercheurs désignés.

L'article 20 du projet de loi crée de nouveaux pouvoirs de réglementation concernant la collecte, l'utilisation et la divulgation d'information par le bureau central d'enregistrement des actions en divorce; la collecte, l'utilisation et la divulgation d'information à des fins statistiques; le déroulement des actions ou procédures interprovinciales de modification prévues à l'article 18. L'article 21 du projet de loi élargit le pouvoir du Cabinet de produire des lignes directrices concernant les ordonnances alimentaires pour enfants en ajoutant le pouvoir de produire des lignes directrices concernant la production d'information sur les circonstances donnant lieu à des demandes de modification d'ordonnances alimentaires.

L'article 22 du projet de loi abroge l'article 28 de la *Loi*, qui exige que le ministre de la Justice procède à un examen complet des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants et remette un rapport au Parlement dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de cet article. L'examen a eu lieu et le Ministre a déposé son rapport en mai 2002.

Les articles 23 et 24 du projet de loi modifient la *Loi* en remplaçant les termes « garde » et « accès » par les termes « ordonnance parentale » et « ordonnance sur les contacts personnels » dans diverses dispositions.

B. Articles 25 à 41 – *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales*

Les articles 25 à 41 du projet de loi apportent un certain nombre de changements à la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales* (LAEOEF), surtout en modifiant la terminologie pour l'aligner sur les changements apportés par le projet de loi à la *Loi sur le divorce*. De nouvelles dispositions donnent au ministre de la Justice le pouvoir de procéder à un suivi et à des recherches sur l'efficacité des pratiques d'exécution.

1. Article 25 – Titre intégral

Le titre intégral de la LAEOEF est modifié : le projet de loi y ajoute un membre de phrase relatif à des dispositions actuelles de la LAEOEF sur les refus d'autorisation visant les débiteurs en défaut de façon répétée.

2. Articles 26 à 32 – Terminologie

Les articles 26, 29 et 30 du projet de loi ajoutent la nouvelle terminologie (« disposition parentale » et « disposition sur les contacts personnels ») aux dispositions qui ont actuellement trait à la garde et à l'accès dans les ordonnances et les ententes. L'article 28 du projet de loi supprime la condition de l'approbation du Cabinet à l'article 6 de la LAEOEF, qui a trait aux ententes relatives aux régimes généraux de pension. Les articles 31 et 32 remplacent les termes relatifs aux fonctionnaires judiciaires par l'expression « un membre du personnel » du tribunal dans les articles 12 et 13 de la LAEOEF.

3. Article 33 – Documents étayant les demandes de divulgation d'information

L'article 33 du projet de loi supprime les paragraphes 14(3) et (4) de la LAEOEF, qui énoncent les exigences relatives au contenu des affidavits accompagnant les demandes adressées par des services provinciaux d'exécution.

4. Articles 34 et 35 – Information pouvant être divulguée

L'article 34 du projet de loi supprime l'article 16 de la LAEOEF – la liste des renseignements stockés dans les banques de données fédérales qui peuvent être divulgués conformément à la LAEOEF – et le remplace par un nouvel article 16 qui prévoit que l'information qu'il est possible de divulguer est celle qui est prévue par règlement. Le nouvel alinéa 22*b*.1) prévoit le pouvoir de prendre ce genre de règlement.

5. Article 37 – Durée de saisie-arrêt

L'article 37 du projet de loi modifie les articles 28 et 29 de la LAEOEF et prévoit que la signification de brefs de saisie-arrêt ou de demandes d'exécution lie le gouvernement fédéral pendant une période de 12 ans à l'égard de toutes les sommes saisissables payables au débiteur. La période actuelle est de cinq ans.

6. Article 38 – Demande de production de déclaration d'impôt

L'article 38 du projet de loi ajoute à la LAEOEF le nouvel article 37.1, qui permet au ministre du Revenu national d'exiger qu'un débiteur produise la déclaration d'impôt relative à une année au cours de laquelle, à la connaissance ou selon les soupçons du Ministre, des sommes saisissables auraient été dues au débiteur si ce dernier avait produit une déclaration.

7. Articles 39 à 41 – Dispositions générales

L'article 39 du projet de loi abroge l'article 77 de la LAEOEF, qui confère au gouvernement fédéral l'immunité judiciaire relativement à l'exercice des pouvoirs et fonctions conférés par cette loi, et l'article 40 du projet de loi réintroduit cette immunité au moyen de l'article 78.2. Le nouvel article 78.1 permet au ministre de la Justice de surveiller l'efficacité des pratiques relevant de la LAEOEF et de faire des recherches à des fins connexes.

C. Articles 42 à 59 – *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions*

Ces dispositions apportent un certain nombre de changements mineurs d'ordre technique à la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions* (LSDP), notamment en matière de concordance entre les versions française et anglaise.

1. Articles 45 à 52 – Partie I : Saisie-arrêt et procédures de confiscation

a. Article 45 – Effet des paiements

L'article 45 du projet de loi ajoute à la LSDP le nouveau paragraphe 11(3.1), qui précise que les paiements versés par le gouvernement fédéral à un service d'exécution provincial aux termes de la LSDP le libèrent d'une dette au même titre qu'un paiement effectué auprès d'un tribunal. Le nouveau paragraphe 11(5) prévoit que, si un créditeur reçoit plus que ce qui lui est dû, l'excédent devient une dette due au gouvernement fédéral et doit être remboursé par déduction sur toute autre somme payable au créditeur.

b. Article 49 – Effet des paiements du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement

L'article 49 du projet de loi ajoute le nouveau paragraphe 23(3.3), qui précise que les paiements versés par le Sénat, la Chambre des communes ou la Bibliothèque du Parlement à un service d'exécution provincial aux termes de la LSDP les libèrent d'une dette au même titre qu'un paiement effectué auprès d'un tribunal. Par ailleurs, le nouveau paragraphe 23(5) prévoit que, si un créditeur reçoit plus que ce qui lui est dû, l'excédent devient une dette due au Sénat, à la Chambre des communes ou à la Bibliothèque du Parlement et doit être remboursé par déduction sur toute autre somme payable au créditeur.

c. Article 50 – Priorité, immunité

L'article 50 du projet de loi ajoute le nouvel article 28.1, qui prévoit qu'un bref de saisie-arrêt relatif à l'exécution d'une obligation alimentaire familiale a la priorité sur tout autre type de dette. Il ajoute également le nouvel article 28.2, qui confère au gouvernement, au Sénat, à la Chambre des communes et à la Bibliothèque du Parlement l'immunité judiciaire à l'égard des mesures prises en vertu de la partie I de la LSDP.

d. Article 52 – Suivi et recherche

Cette disposition permet au ministre de la Justice de surveiller l'efficacité des politiques de saisie-arrêt adoptées en vertu de la partie I de la LSDP et de procéder aux recherches connexes. Les renseignements recueillis pour la recherche et le suivi ne peuvent être

communiqués qu'à des membres du gouvernement ou du Parlement ou à des services d'exécution provinciaux.

2. Articles 53 à 59 – Partie II : Répartition des prestations de pension

a. Article 55 – Distraction de plus de 50 p. 100

L'article 40.1 de la LSDP permet de distraire plus de 50 p. 100 des prestations de pension nettes lorsque l'ordonnance alimentaire ou le jugement portent sur un arriéré de paiement. L'article 55 du projet de loi modifie cette disposition et prévoit que le montant distrait ne peut dépasser 50 p. 100 que si le pourcentage est indiqué dans l'ordonnance ou le jugement.

b. Article 57 – Immunité

L'article 57 du projet de loi ajoute le nouvel article 40.1, qui confère au gouvernement fédéral l'immunité judiciaire à l'égard des mesures prises en vertu de la partie II de la LSDP.

c. Article 59 – Suivi et recherche

Cette disposition permet au ministre de la Justice de surveiller l'efficacité des politiques de saisie-arrêt adoptées en vertu de la partie II de la LSDP et de procéder aux recherches connexes. Les renseignements recueillis pour la recherche et le suivi ne peuvent être communiqués qu'à des membres du gouvernement ou du Parlement ou à des services d'exécution provinciaux.

D. Article 60 – *Loi sur les juges*

L'article 60 du projet de loi modifie le paragraphe 24(4) de la *Loi sur les juges* pour faire passer de 36 à 98 le nombre des traitements qui peuvent être payés en même temps à des juges nommés aux tribunaux unifiés de la famille.

E. Articles 61 à 66 – Modifications corrélatives

Les articles 61 à 66 du projet de loi proposent une série de modifications au *Code criminel* et à la *Loi sur les armes à feu* compte tenu de la nouvelle terminologie employée dans le projet de loi (« ordonnance parentale » et « ordonnance sur les contacts personnels »).

F. Articles 67 à 74 – Dispositions transitoires, dispositions de coordination et entrée en vigueur

L'article 67 du projet de loi prévoit que les actions en divorce entamées avant l'entrée en vigueur de l'article 10 du projet de loi – qui a trait aux ordonnances parentales – seront jugées sous le régime de l'actuelle *Loi sur le divorce* et non sous celui des dispositions du projet de loi. L'article 68 du projet de loi précise que l'entrée en vigueur des changements proposés dans le projet de loi ne constituera pas un changement de circonstances important pour les demandes de modification. L'article 69 du projet de loi prévoit que les ordonnances rendues sous le régime de l'actuelle *Loi sur le divorce* peuvent être modifiées selon les nouvelles dispositions proposées dans le projet de loi, comme s'il s'agissait d'ordonnances parentales ou d'ordonnances sur les contacts personnels et non d'ordonnances sur la garde et l'accès.

L'article 70 du projet de loi prévoit que les ordonnances provisoires rendues avant l'entrée en vigueur de l'article 12 du projet de loi, mais qui ne sont pas encore signifiées au défendeur, seront traitées comme des demandes interprovinciales aux termes du paragraphe 18(2) et non comme des ordonnances provisoires au sens de la *Loi* actuelle. Si une ordonnance provisoire rendue plus tôt a déjà été signifiée à l'intimé, elle sera assujettie à l'article 19 de la *Loi* actuelle.

COMMENTAIRE

Lorsque des parents se séparent, certaines des décisions les plus difficiles à prendre ont trait à l'accès à leurs enfants, à la résidence de ces derniers et à la responsabilité unilatérale ou partagée des décisions à leur sujet. Les décisions sur lesquelles ils n'arrivent pas à s'entendre seront assujetties aux dispositions de la *Loi sur le divorce*, une loi fédérale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Aux termes de la Constitution canadienne, le pouvoir de légiférer en matière de droit de la famille appartient à la fois au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux et territoriaux. La *Loi constitutionnelle de 1867* fait relever le divorce du Parlement fédéral, mais elle octroie aux législatures provinciales la compétence en matière de biens et de droits civils. Le Parlement a la compétence exclusive de légiférer en matière de divorce, y compris les questions connexes de la pension alimentaire et de la garde. Les provinces sont chargées de tout ce qui a trait à la séparation des couples non mariés, ainsi que des questions relatives à la répartition des biens, à l'exécution des pensions alimentaires et à d'autres obligations, et de tout ce qui concerne la pension alimentaire et la garde à l'égard des couples non mariés et à l'égard des couples mariés qui ne demandent pas le divorce. Le droit provincial régit également l'adoption, la protection de l'enfance, les changements de nom et les questions relatives à l'administration des tribunaux.

Le système canadien du droit de la famille – dont l'un des principaux éléments est, à l'échelle fédérale, la *Loi sur le divorce* – axe sur l'intérêt de l'enfant les principes qui orientent les décisions parentales relatives au mode de vie des enfants et à l'autorité parentale. Le libellé actuel de la *Loi* permet aux tribunaux de rendre des ordonnances sur la garde et l'accès concernant les enfants dont les parents divorcent. Un critère semblable oriente les décisions des juges qui doivent statuer en matière de garde et de droit de visite aux termes des lois provinciales. Depuis un certain nombre d'années, ce système a fait l'objet d'un certain nombre de critiques relativement à son efficacité comme moyen de régler les différends et à sa capacité d'aider les familles à se relever de l'épreuve et à reprendre une vie normale.

Le terme « garde » avait son origine dans le droit coutumier et désignait les soins physiques apportés à l'enfant et le contrôle exercé sur lui. Le sens s'en est élargi pour englober tous les droits et responsabilités associés à la prise en charge : l'obligation d'entretenir, de protéger et d'éduquer l'enfant et de subvenir à ses besoins et le pouvoir de le discipliner. Lorsque le mariage est intact, les droits relatifs à la garde appartiennent aux deux parents. Lorsque ceux-ci se séparent, les droits sont généralement répartis entre les deux.

Le droit à l'accès comprend le droit de visite et celui d'être informé du bien-être, de l'éducation, des besoins médicaux et de l'éducation religieuse de l'enfant. Le mode le plus courant consiste à accorder la garde des enfants à l'un des parents, tandis que l'autre a un accès assujetti à un calendrier précis. Il arrive cependant que les droits et responsabilités relatifs à la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

garde soient répartis entre les deux parents. Lorsque les parents partagent la garde de leurs enfants, le régime peut prévoir que les deux parents partagent à peu près également le pouvoir décisionnel ou les périodes de vie commune avec les enfants ou les deux.

Les critiques du système du droit de la famille font valoir depuis longtemps que l'on accorde trop d'importance aux droits et aux intérêts des parents et que l'on oublie les besoins de leurs enfants. Certains estiment que la discrimination sexuelle dans ce domaine favorise les femmes en leur accordant la garde dans une proportion exagérée. Des groupes d'hommes et de pères se sont organisés dans beaucoup de collectivités pour faire pression afin que l'on reconnaisse que les enfants ont besoin d'une éducation et d'une garde partagées entre les parents, voire que ce mode d'arrangement devrait être la norme. Ils invoquent les conséquences désastreuses pour les enfants et les pères du peu de contact entre les uns et les autres et ils rappellent la trop fréquente exclusion des pères de la vie de leurs enfants après le divorce.

De leur côté, un certain nombre de femmes font valoir que la différence de rôle entre les sexes dans l'éducation des enfants, que la famille soit intacte ou séparée, est telle qu'elles doivent assumer un fardeau inéquitable en matière d'éducation, ce qui entraîne un désavantage aussi bien au foyer qu'au travail. Elles estiment que la garde confiée à la mère reproduit et prolonge le mode de vie adopté par la plupart des familles avant la séparation et que cela évite de bouleverser excessivement la vie des enfants. Ces femmes font généralement valoir leur rôle parental avant la séparation et cherchent à obtenir de meilleures mesures juridiques compte tenu des conséquences économiques dont les femmes et les enfants font souvent l'expérience après une séparation ou un divorce. Par ailleurs, un certain nombre de femmes estiment que le système du droit de la famille ne protège pas suffisamment les mères et les enfants de la violence familiale.

Les termes « garde » et « accès » ou « droit de visite » ont été largement critiqués : on leur a reproché de promouvoir une perspective opposant un gagnant et un perdant, qui peut être désastreuse en raison du fait qu'elle exacerbe le conflit entre les parents et peut donner lieu à la marginalisation du parent qui n'a pas la garde et qui peut avoir le sentiment d'être réduit au statut de visiteur dans la vie de l'enfant. Le terme « garde » est lui-même problématique puisqu'il s'applique également au domaine du droit pénal. Les termes « garde » et « accès » ou « droit de visite » sont jugés inaptes à décrire le rôle, les droits et les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

responsabilités que continuent d'assumer à l'égard de leurs enfants des parents séparés ou divorcés.

En 1996-1997, au cours de l'examen parlementaire du projet de loi C-41, qui modifiait la *Loi sur le divorce* pour instaurer des lignes directrices obligatoires sur les pensions alimentaires pour enfants, des témoins ont parlé de l'incapacité des mécanismes juridiques à régler les questions de garde et d'accès après le divorce. C'est pourquoi un comité mixte parlementaire a été chargé d'examiner les problèmes des enfants dont les parents divorcent et de trouver de meilleures solutions pour eux. Le Comité mixte spécial sur la garde et le droit de visite des enfants, coprésidé par le sénateur Landon Pearson et le député Roger Gallaway, a entamé ses audiences publiques en février 1998.

Le rapport du Comité, intitulé *Pour l'amour des enfants*, a été déposé en décembre 1998. Il comportait 48 recommandations concernant de nombreux aspects litigieux du droit et de la pratique en matière de garde et d'accès. Le Comité a entendu plus de 500 témoins au cours de 39 audiences publiques organisées dans toutes les provinces. Le rapport présente les opinions dissidentes du Parti réformiste, du Bloc québécois et du Nouveau parti démocratique.

Les recommandations du Comité ont trait à des questions d'ordre juridique à l'échelle internationale, fédérale et provinciale, mais aussi à des questions comme le financement, la politique sociale et l'éducation. Concernant la *Loi sur le divorce*, le Comité recommandait de remplacer les termes « garde » et « accès » par la nouvelle notion de « partage des responsabilités parentales ». Cette notion, comme le fait remarquer le rapport, ne crée pas de présomption en faveur de la garde partagée, mais souligne le rôle des deux parents dans la vie de leurs enfants, quel que soit le mode de vie adopté. Le Comité recommandait également de prendre les décisions relatives aux responsabilités parentales après la séparation « dans l'intérêt de l'enfant » et de modifier la *Loi sur le divorce* pour y ajouter une liste de critères officiels à employer pour déterminer l'intérêt de l'enfant. Le projet de loi C-22 n'est pas toujours conforme aux recommandations du Comité, mais il traduit ses conclusions à quelques égards importants. Il remplace les termes « garde » et « accès » par les notions de responsabilité parentale et de contact personnel et il ajoute une liste de critères officiels pour aider les tribunaux à déterminer l'intérêt de l'enfant.

Le gouvernement a réagi à *Pour l'amour des enfants* en publiant sa *Stratégie de réforme* en mai 1999. Ce document mentionnait l'obligation légale du ministère de la Justice de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fournir au Parlement, au plus tard le 1er mai 2002, les résultats d'un examen complet des dispositions et du fonctionnement des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et du calcul des pensions alimentaires pour enfants. Le Ministère a annoncé qu'il avait l'intention d'intégrer la réforme relative à la garde et au droit de visite à ce processus d'examen. D'autres études et recherches devaient être effectuées de concert avec les provinces, notamment sous la forme de consultations publiques sur certains projets de réforme en 2001.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux ont entamé un processus de consultation commun en avril 2001 pour donner aux Canadiens la possibilité d'exprimer leur point de vue sur la garde, l'accès et la pension alimentaire des enfants. Des citoyens et des spécialistes ont reçu un document de discussion intitulé *L'intérêt de l'enfant d'abord : droits de garde et de visite et pensions alimentaires pour enfants au Canada*, auquel ils pouvaient répondre jusqu'en juillet 2001. Le document examinait les services et les lois relatives aux pensions alimentaires pour enfants et aux droits de garde et de visite, énumérait une série de solutions législatives et administratives et demandait aux participants de faire connaître leurs préférences à l'égard de chacune des solutions envisagées.

Le rapport issu de ces consultations, intitulé *Droits de garde et de visite et pensions alimentaires pour enfants au Canada : Rapport sur les consultations fédérales-provinciales-territoriales*, a été publié en novembre 2001. Les renseignements recueillis au cours des consultations devaient permettre au ministre de la Justice d'élaborer le rapport d'examen quinquennal prévu par la *Loi* sur les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants. Le rapport du Ministre, intitulé *Les enfants d'abord : Rapport au Parlement concernant les dispositions et l'application des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*, a été déposé le 29 avril 2002. Ce rapport a été suivi, en novembre 2002, du rapport final du Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille, intitulé *Les enfants d'abord*. Beaucoup de questions et d'orientations de réforme éventuelles envisagées dans ces documents sont conformes aux propositions annoncées en décembre 2002 dans la Stratégie de justice familiale axée sur l'enfant, qui a été adoptée par le gouvernement fédéral et dont le projet de loi C-22 fait partie.

Comme on pouvait s'y attendre, les réactions au projet de loi C-22 ont été variées et, dans certains cas, passionnées, notamment à l'égard des articles 10 à 12, qui ont trait aux ordonnances parentales et aux ordonnances sur les contacts personnels. L'absence de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

présomption en faveur de la garde partagée est considérée par certains comme l'expression du défaut de mesurer l'importance qu'il convient au rôle des deux parents dans la vie de leurs enfants après le divorce. L'élimination de la « règle du parent coopératif » (ou principe du maximum de communication, qui figure aux paragraphes 16(10) et 17(9) de la *Loi* actuelle) est perçue comme un changement favorisant la garde par la mère et perpétuant la discrimination sexuelle systémique. Cependant, comme nous l'avons vu, le principe qui sous-tend cette règle n'est pas supprimé dans la *Loi*. Le projet de loi souligne le caractère souhaitable du maintien de relations véritables entre l'enfant et ses deux parents en incluant ce facteur dans la liste des critères officiels de détermination de l'intérêt de l'enfant (nouvel article 16.2).

Il reste encore à prouver l'efficacité des modifications terminologiques (élimination des termes « garde » et « accès » et adoption des notions de « responsabilités parentales » et « contacts personnels »), également introduites depuis quelques années ailleurs, par exemple au Royaume-Uni, en France, en Australie et dans certains États des États-Unis. Certains critiques estiment que, pour véritablement réduire les conflits qui opposent des ex-époux et favoriser l'obtention de meilleurs résultats pour les enfants, il faudra que d'autres facteurs, non législatifs, évoluent. Il faudra peut-être que les rôles des parents dans les familles intactes comme dans les familles séparées et divorcées et les attitudes sociales à l'égard des responsabilités parentales changent considérablement avant que les couples soient plus nombreux à adopter un mode décisionnel parental plus sain et moins antagoniste après leur séparation.

Outre le projet de loi C-22, la Stratégie de justice familiale axée sur l'enfant annoncée en décembre 2002 prévoyait une augmentation du financement des services de justice familiale comme les services de médiation et d'éducation parentale ou d'autres services attachés aux tribunaux. Le gouvernement fédéral s'est engagé à verser 63 millions de dollars supplémentaires sur cinq ans aux provinces et aux territoires. Une somme supplémentaire de 16,1 millions de dollars est prévue pour l'expansion des tribunaux unifiés de la famille dans le pays et la nomination de 62 nouveaux juges. Les tribunaux unifiés de la famille sont considérés plus aptes à promouvoir une issue positive : toutes les affaires familiales sont confiées à une seule instance présidée par des juges spécialisés en droit de la famille et sensibles aux difficultés que connaissent les familles après une séparation.